

Justyna Sobolewska-Noel
Uniwersytet Jagielloński

RYNKOWE TRENDY I KONCEPCJE W DZIEDZINIE ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ JAKO ODPOWIEDŹ NA POTRZEBY REFORM WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Abstract

Market trends and concepts in the field of public administration management as a response to the needs of public administration reform

This article aims to outline the most important issues for human resources management and reforms in the public sector. It presents modern concepts and solutions which may be a response to this need change taking in consideration the examples provided by modern companies and the changing role of the State.

Keywords: human resource management, public administration, modern management concepts

Streszczenie

Celem artykułu jest zarysowanie najważniejszych problemów współczesnego zarządzania kadrami administracji publicznej i reform w sektorze publicznym. W artykule zaprezentowano wybrane współczesne koncepcje i rozwiązania zarządzania zasobami ludzkimi, które mogą być odpowiedzią na potrzeby reform i zmian, biorąc pod uwagę potrzeby współczesnych społeczeństw oraz zmieniającą się rolę państw.

Słowa kluczowe: zarządzanie zasobami ludzkimi, administracja publiczna, współczesne koncepcje zarządzania

I. Wstęp

Wyzwania, jakie stoją w dzisiejszych czasach przed państwem demokratycznym, takim jak Polska – związane z członkostwem w Unii Europejskiej, rozwojem globalnej gospodarki oraz wzrostem oczekiwań społeczeństw wobec funkcji

i zadań państwa – a także stale postępujący proces decentralizacji władzy państwowej stawiają zarządzanie administracją publiczną wśród jednych z najistotniejszych zadań współczesnego państwa. Organizacja pracy jednostek administracji publicznej, zarządzanie potencjałem i kompetencjami pracowników oraz stałe podnoszenie sprawności wykonywanych funkcji administracji publicznej mają ogromny wpływ na funkcjonowanie państwa i realizację podstawowej roli administratora życia społeczno-gospodarczego.

W ujęciu Witolda Kieżuna publiczne zarządzanie, lub inaczej publiczne rządzenie (*public governance*), odchodzi od tradycji czysto prawniczego rodowodu rozważań nad administracją publiczną, włączając je do nurtu prakseologicznego, a ściślej rzecz ujmując, wiąże problematykę administracji z nauką organizacji i zarządzania [Kožuch, 2004: 16]. Wprowadzanie mechanizmów rynkowych do zarządzania strefą publiczną, w tym marketyzacja usług i procesy menedżeryzacji, obserwowane w organizacjach publicznych świadczy o upowszechnianiu się praktyki i teorii zarządzania publicznego [Kožuch, 2004: 24].

W opracowaniu tym podjęto próbę przybliżenia problematyki współczesnych koncepcji zarządzania strefą publiczną, mających swoją genezę w organizacjach rynkowych, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania zasobami kadrowymi: „zdolność kształtowania i efektywnego wykorzystywania kapitału ludzkiego jest jednym z istotnych i niezbędnych elementów zrównoważonego wzrostu społeczno-ekonomicznego nowoczesnych gospodarek rynkowych” [Kožuch, 2004: 27]. Z pewnością jest to również klucz do sukcesu funkcjonowania administracji publicznej.

Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na pytania: W jaki sposób współczesne rozwiązania z obszaru zarządzania organizacją i zasobami ludzkimi przejęte przez administrację publiczną z sektora rynkowego odpowiadają na potrzeby reform współczesnej administracji publicznej? Czy i jak współczesne rynkowe koncepcje zarządzania organizacją i jej zasobami mogą funkcjonować w administracji publicznej?

Rozwój kadr administracji publicznej może mieć zróżnicowany charakter. Najczęściej występuje w trzech postaciach:

- w postaci prawnych aspektów regulujących stosunki między pracownikami a organizacją,
- w postaci proceduralnych i organizacyjnych aspektów zarządzania kadrami,
- w postaci podnoszenia indywidualnych umiejętności, kompetencji i skuteczności działań pracowników i ich organizacji [Kudrycka, 2001: 5].

Wszystkie te trzy obszary są nierozłączne w praktyce reformowania kadr administracji publicznej. Z pewnością również wprowadzanie jakichkolwiek nowych rozwiązań do funkcjonowania służby publicznej jest niemożliwe bez uwzględnienia aspektów prawnych regulujących wewnętrzne stosunki pracy. Na potrzeby zawężenia tak szerokiej problematyki opracowanie to porusza jednak głównie proceduralne i organizacyjne aspekty zarządzania, a także rozwój kompetencji i predyspozycji pracowników indywidualnych i zespołów. Również tematyka artykułu nie ma na celu stworzenia całościowych modeli i mechanizmów, jakie powinny zostać zaadoptowane w praktyce zarządzania zasobami ludzkimi w polskiej

administracji, ma zaś jedynie przybliżyć koncepcje funkcjonujące w dzisiejszej nauce o zarządzaniu w administracji publicznej, i ewentualnie stać się inspiracją do dalszych badań nad funkcjonowaniem administracji publicznej w Polsce.

W pierwszej części opracowania przedstawiono ogólną teorię zarządzania zasobami ludzkimi oraz podstawowe funkcje, które w imieniu państwa wykonuje kadra administracyjna. W kolejnych rozdziałach zdefiniowano główne wyzwania, jakie stoją przed administracją państwową na początku XXI wieku oraz skonfrontowano główne cechy odróżniające sektor prywatny i sektor publiczny. Ta analiza pozwoliła przejść do kolejnego kroku, jakim jest zarysowanie najważniejszych problemów współczesnego zarządzania kadrami administracji publicznej i reform w sektorze publicznym. W drugiej części artykułu zaprezentowano wybrane współczesne koncepcje i rozwiązania, które mogą być odpowiedzią na potrzeby reform i zmian. W tym celu uwzględniono potrzeby współczesnych społeczeństw, zmieniającą się rolę państw oraz sugerowane przez Radę Europy kierunki rozwoju kadr w administracji w państwach europejskich.

2. Rola administracji publicznej we współczesnym państwie

2.1. Wyzwania stojące przed administracją publiczną w XXI wieku

We współczesnym państwie administracja jest niezwykle rozbudowana i składa się z licznych służb podległych organom państwa (władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej), wykonujących bardzo zróżnicowane zadania publiczne. Z tego powodu trudno jest w precyzyjny sposób mówić o specyfice pracy w tym sektorze. Jednocześnie można przyjąć, że sektor publiczny – jako swego rodzaju synonim państwa – realizuje w różnych formach prawnych i organizacyjnych podstawowe funkcje tego państwa. W nauce prawa publicznego i naukach politycznych do tych funkcji zalicza się przede wszystkim:

- 1) zapewnienie porządku i bezpieczeństwa państwa oraz występującego systemu wartości,
- 2) organizowanie życia gospodarczego, w tym stwarzanie warunków do rozwijania działalności gospodarczej,
- 3) zabezpieczenie potrzeb społecznych i kulturalnych obywateli realizowane przez politykę społeczną państwa,
- 4) reprezentowanie interesów społeczeństwa w stosunkach z innymi państwami, coraz częściej z organizacjami międzynarodowymi i integracyjnymi [Zieliński, 1999: 126–141].

Tak sformułowane funkcje państwa pozwalają założyć, że jego głównym zadaniem jest realizacja interesu (dobra) publicznego (ogólnego), w przeciwieństwie do zadań organizacji osób prywatnych, które realizują cele jednostek bądź grup ludzi [Izdebski, Kulesza, 1998: 232].

Do niedawna w Polsce administrację publiczną utożsamiano z administracją państwową. Zmiany w tym zakresie nastąpiły w 1990 roku, kiedy to w usta-

wie z dnia 8 marca zapoczątkowano przywracanie samorządu terytorialnego uprawnionego do działania w sferze lokalnych praw publicznych. Poszerzenia tych uprawnień dokonano w Konstytucji RP z 1997 roku, w której jako zasadę przyjęto konieczność decentralizacji władzy publicznej (art. 15, ust. 1). Według Jana Bocia podstawowym podziałem organów administracji publicznej jest dziś, w związku z przywróceniem samorządu terytorialnego, podział na organy administracji państwowej, administracji rządowej i administracji samorządowej [2007: 15, 129–131].

Mimo odrębnego ustawodawstwa podstawowe rozwiązania są wspólne dla trzech grup pracowników. Podstawą stosunków pracy w służbie publicznej jest umowa o pracę, akty mianowania i powołania i wybór. Kandydaci na pracowników i urzędników publicznych muszą spełniać co najmniej następujące warunki:

- mieć obywatelstwo polskie,
- ukończyć 18. rok życia, posiadać pełną zdolność do czynności prawnych i korzystać z pełni praw publicznych,
- posiadać stosowne kwalifikacje lub staż pracy, oraz dobry stan zdrowia,
- muszą nie być karani za przestępstwo popełnione umyślnie.

Wszystkie kadry administracyjne są określane mianem służb publicznych, które z kolei dzielą się na:

- *civil service* (służba cywilna) – filar nowoczesnego państwa, wydzielona część pracowników sektora publicznego,
- *civil servants* (urzędnicy cywilni) – wszyscy niewojskowi urzędnicy państwowi.

Podstawą statusu urzędnika służb cywilnych jest prawna podstawa jego zatrudnienia – prawa i regulacje specjalne, odróżniające status urzędnika cywilnego od innych form zatrudniania. Urzędnicy cywilni są „wyznaczani” na podstawie decyzji upoważnionej instytucji publicznej w ramach przepisów dotyczących służby cywilnej; działają najczęściej w ramach cywilnego rządu centralnego lub terytorialnej administracji rządowej. Dodatkowo pracowników korpusu służby cywilnej wiąże bardziej restrykcyjne niż w przypadku pozostałych służb publicznych kryterium związane z zakazem manifestowania poglądów politycznych i przynależności do partii politycznych, uczestnictwa w strajkach, działalności w związkach zawodowych oraz pełnienia mandatu radnego. Uchwalenie 21 listopada 2008 roku nowej ustawy o służbie cywilnej jest ważnym krokiem na drodze reformowania administracji publicznej. Ustawa ta wprowadziła między innymi obowiązek przygotowania przez Szefa Służby Cywilnej i przedstawienia Radzie Ministrów projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, zawierającego diagnozę służby cywilnej, określenie celów strategicznych, systemu realizacji oraz ram finansowych.

W czasach współczesnych służba cywilna niemal na całym świecie przechodzi głębokie przeobrażenia, które są wynikiem szerszych reform cywilizacyjnych, politycznych i społecznych [Kudrycka, 2001: 25]. Zmianom ulega funkcjonowanie państwa, społeczeństwa i gospodarki, a w rezultacie cały model ładu społecznego. Barbara Kudrycka wymienia cztery podstawowe procesy zmian mające wpływ na funkcjonowanie państwa i administracji:

- [...] szybki rozwój technologiczny związany z coraz powszechniejszym stosowaniem nowoczesnych środków komunikacji i informacji. Informacja i wiedza stają się ogólnodostępne, i z taką samą prędkością docierają do terenów zurbanizowanych, jak i wiejskich. [...] Społeczeństwo (*information society*) ma coraz większe oczekiwania dotyczące sposobu administrowania sprawami publicznymi, jak też dotyczące jakości usług publicznych. Badania opinii publicznej alarmują, że pogłębia się brak zaufania do przywództwa zarówno politycznego, jak i administracyjnego, manifestujący się drastycznym obniżaniem wskaźników partycypacji społecznej.
- [...] umiędzynarodowienie procesów zarządzania. [...] Organizacje międzynarodowe, takie jak Unia Europejska, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, przez udzielanie międzynarodowych dotacji i pożyczek precyzują jednocześnie wymagania dotyczące sposobu wdrażania tych funduszy w nowoczesny i odpowiedzialny sposób przez odpowiednio wykwalifikowanych profesjonalistów. Na umiędzynarodowienie procesów administrowania wpływa również rozwój Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej przez procesy integracyjne z Unią Europejską oraz działalność takich organizacji, jak: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), European Group of Public Administration (EGPA).
- [...] szybki rozwój międzynarodowej gospodarki (*global economy*), która wymusza na administracji publicznej rozwój konkurencyjności krajów na światowym rynku. Nowa gospodarka globalna wymusza procesy przekształceń w tradycyjnej, narodowej polityce gospodarczej wdrażanej przez lata w poszczególnych krajach. W rezultacie obecny system ekonomiczny składa się z czterech zmiennych: państwo, struktury regionalne, światowe rynki pieniężne wielkiej skali międzynarodowe korporacje.
- W wielu krajach zachodzą procesy decentralizacyjne i w związku z tym ujawnia się potrzeba szczególnej kontroli dysponowania środkami publicznymi oraz dokonywania wydatków publicznych. Ujawnia się też konieczność poprawy jakości zarządzania na skutek wzrastających potrzeb obywateli i biznesu wobec usług publicznych. [...] rosnąca kompleksowość technologiczna, specjalizacyjna, ekonomiczna i organizacyjna, której zmienne przekładają się na myślenie i działanie w kategoriach poszczególnych segmentów (tzw. myślenie resortowe) stwarza niebezpieczeństwo, że częściowe interesy i wąsko pojmowane racje i cele zmniejszają zdolności adaptacji i przekształceń organizacyjnych w administracji [Kudrycka, 2001: 25–26].

Wyzwania, przed którymi stają państwa działające w globalnej sieci powiązań gospodarek, wpływają na sposób funkcjonowania państwa i wymagają od służby publicznej zmian w procesie administrowania sprawami publicznymi. Obywatele, i ich organizacje, coraz aktywniej są włączani w proces administrowania sprawami publicznymi, a dawne instytucjonalne układy i rozwiązania są obecnie przedmiotem silnej krytyki. Państwa demokratyczne poszukują nowych rozwiązań i podnoszenia jakości zarządzania sprawami publicznymi w taki sposób, aby odpowiadały dokonującym się przemianom i nadążały za nimi. Jasno rysuje się tendencja odchodzenia od klasycznego administrowania w kierunku nowoczesnego zarządzania sprawami publicznymi. Od końca lat 70., kiedy to zaczęto kwestionować model administracyjnego kierowania gospodarką oraz poddano krytyce rozbudowany i kosztowny sektor publiczny, instytucje administracji publicznej skłaniają się do większej wydajności i bardziej zróżnicowanej działalności mniejszym nakładem środków. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej charaktery-

zuje się nie tylko wieloma zmianami w funkcjonowaniu sektora prywatnego, ale również niesie potężne wyzwania dla administracji publicznej. Oznacza to przede wszystkim konieczność współpracy ze strukturami europejskich instytucji, gwarancję wprowadzenia w życie regulacji prawnych w pełni zgodnych z prawem wspólnotowym oraz umiejętność ich odpowiedniego zastosowania, prowadzenia świadomej i skutecznej polityki informacyjnej wobec społeczeństwa czy wreszcie właściwego ubiegania się i dysponowania europejskimi środkami finansowymi.

Autorzy publikacji i eksperci poświęcają wiele miejsca pytaniom dotyczącym sposobów kierowania organizacją administracyjną, traktując je jako wyzwania, które stoją przed polską administracją publiczną XXI wieku. Według Barbary Kudryckiej najważniejsze są dwie sprawy: jak pozyskać do sektora publicznego najzdolniejszych? oraz: jak utrzymać w nim najlepszych? [2001: 27]. Witold Mikułowski [2004] za problem fundamentalny uważa stworzenie takich ram legislacyjnych i rozwiązań organizacyjnych, które tworzyłyby równowagę pomiędzy statusem prawnym, chroniącym stabilność kariery funkcjonariuszy a imperatywami sprawnego zarządzania zasobami ludzkimi [2004: 105].

Należy więc przyjąć, że państwo jako organizacja społeczeństwa globalnego, odpowiedzialna za całokształt warunków życia, bezpieczeństwo i dobrobyt – jak każda organizacja, powinna przykładąć wagę do jakości personelu, który zatrudnia. Znaczenie państwa dla bezpiecznego rozwoju społeczeństwa

[...] powoduje, że organizacje sektora publicznego w równym stopniu, jak organizacje prywatne powinny rozwinąć metodę kierowania ludźmi. Dokonać się to musi z uwzględnieniem celów istnienia państwa i jego specyfiki jako pracodawcy. Wielkość współczesnego sektora publicznego, mierzona udziałem wydatków budżetu władz publicznych w stosunku do PKB, a także poziomem zatrudnienia w sektorze publicznym, oraz szeroki zakres ingerencji państwa w stosunki społeczne, skłania do zajęcia się problematyką zasad i warunków zatrudnienia w administracji publicznej związanej z prawnym, politycznym i etycznym wymiarem funkcjonowania państwa [Długosz, 2003: 232].

2.2. Sektor publiczny a sektor prywatny. Analiza porównawcza

Wyjaśnienie przyczyn odmienności regulacji stosunków zatrudnienia w administracji publicznej od zasad stosowanych w firmach komercyjnych leży u podstaw zrozumienia szczegółowych przepisów rządzących polityką kadrową w służbie cywilnej. Współczesna administracja jest więc coraz mniej zorientowana na normy i procedury, a coraz bardziej na rozwiązywanie problemów, realizację projektów i programów [Buchacz, Wysocki, 2002/2003: 31]. Czy jednak to odejście od biurokratycznych mechanizmów oznacza, że reguły zarządzania w sektorze publicznym mogą być identyczne z tymi w sektorze biznesu? Sektor usług publicznych od sektora komercyjnego odróżnia to, że decyzje o alokacji zasobów zapadające w sektorze publicznym mają charakter polityczny i zysk nie jest ich głównym motywem, chociaż w niektórych przypadkach, jak na przykład w usługach transportowych lub pocztowych, osiąganie zyskowności jest możliwe, a nawet pożądane. Tadeusz Buchacz i Sławomir Wysocki oprócz tej podstawowej cechy odróżniającej dwa sektory podają wiele innych argumentów świadczących o wyjątkowości sektora publicznego:

- nie istnieje konkurencja, więc nie ma mechanizmów wymuszających redukcję kosztów i działania w celu osiągnięcia efektywności,
- cele poszczególnych instytucji są często niemierzalne, dlatego trudno stwierdzić, czy działają one efektywnie,
- możliwości finansowe poszczególnych instytucji są zależne od stanu finansów publicznych, a nie od jakości świadczonych usług,
- duża część usług ma charakter niedochodowy, ale mają one znaczenie społeczne i administracja musi je realizować,
- część usług musi być dostarczana przez państwo i nie można ich poddać działaniu rynku,
- strategiczne planowanie podlega zakłóceniom przez działania polityków, grup interesu [Długosz, 2003: 235].

Powyższe argumenty z pewnością nie wyczerpują w pełni klasyfikacji różnic w funkcjonowaniu jednostek sektora publicznego i prywatnego. Wydaje się również, że w punkcie pierwszym autorom zabrakło precyzji; w dzisiejszej globalnej wiosce, jaką świat się stał, możemy z całą pewnością stwierdzić, że administracja działająca w imieniu państwa funkcjonuje w środowisku niezwykle konkurencyjnym. Dlatego warto uzupełnić tę klasyfikację o trzy inne cechy sektora publicznego, rzutujące na specyfikę pracy w administracji:

1. Odmienność kryteriów sukcesu – nie są nimi kryteria finansowe; organizacje publiczne niepoddane są ryzyku eliminacji za pomocą konkurencji rynkowej.
2. Podmiotowość polityczna obywateli – obywatel, będący w państwie demokratycznym podstawą prawomocnych rządów, nie jest wyłącznie konsumentem usług publicznych.
3. Realizowanie zarządzania publicznego w ścisłych ramach prawa. W administracji istnieje większy niż w sektorze prywatnym nacisk na legalność działań wynikający z przyjętej współcześnie koncepcji demokratycznego państwa prawa, co powoduje konieczność pogodzenia efektywności ekonomicznej i zasady legalizmu działania [Długosz, 2003: 235].

3. Kierunki i mechanizmy zmian we współczesnej administracji publicznej

3.1. Propozycje reform w administracji publicznej

Zdaniem Barbary Kudryckiej, aby sprostać oczekiwaniom stawianym administracji publicznej, potrzebne jest dokonanie w wielu krajach przekształceń organizacyjnych, strukturalnych i proceduralnych, które stworzą i zabezpieczą nowy system zachęt i motywacji do pracy. W systemie tym pozycja administratora sprawami publicznymi powinna być konkurencyjna wobec sektora prywatnego, a sposób zarządzania urzędem i polityka kadrowa powinny motywować urzędników do coraz bardziej wydajnej pracy.

Aby stworzyć system, który będzie atrakcyjny dla najlepszych i najzdolniejszych, konieczne jest wypracowanie i wdrożenie nie tylko reform obejmujących służbę cywilną, ale również reform szerszych – organizacji i metod działania administracji publicznej. Celem tych reform jest przede wszystkim przygotowanie:

- otwartej, elastycznej, sprawiedliwej organizacji służby cywilnej, z bardziej elastycznymi mechanizmami zatrudniania i zwalniania, prowadzącymi do zatrudniania najlepszych i najzdolniejszych, i zwalniania złych pracowników na wszystkich szczeblach zarządzania;
- profesjonalnego i motywacyjnego środowiska służby cywilnej ze stosowaniem konkurencyjnego systemu ocen oraz rozwoju zawodowego, tak aby było to atrakcyjne, stabilizujące i motywujące urzędników;
- proaktywnej, odpowiedzialnej kultury współpracy zapewniającej skuteczność i wysoką jakość usług publicznych oraz rozwój systemu zadaniowego.

[...] Aby zapewnić takie przemiany, potrzebne jest wypracowanie w administracji publicznej nowoczesnej strategii zarządzania personelem, która byłaby konkurencyjna wobec firm prywatnych, i która sprostałaby oczekiwaniom XXI wieku [Kudrycka, 2001: 27–28].

W wysoko rozwiniętych krajach demokratycznych, w tym w Europie Zachodniej, występują modelowo dwa typy organizacji służb cywilnych: system zamknięty, zorientowany na realizację kariery, oraz system otwarty, zorientowany zadaniowo.

System zamknięty (kariery) zakłada stopniową karierę urzędniczą – od podstawy administracyjnej hierarchii aż do jej szczytu. Istnieje tak zwane zatrudnienie dożywotnie. Kandydaci są poddani ostrym egzaminom w momencie wejścia do służby. W Europie taki system przyjęły: Belgia, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Austria, Portugalia, różnicując go odpowiednio ze względu na narodowe tradycje i potrzeby.

System otwarty (stanowisk) charakteryzuje się uznaniem kompetencji, nie zaś dyplomu. Procedury rekrutacji przypominają procedury stosowane w sektorze prywatnym, a nowo zatrudniona osoba może objąć stanowisko na wszystkich poziomach hierarchii bez wymaganego wieloletniego stażu na poszczególnych szczeblach kariery. System ten przyjęty został przez Danię, Włochy, Holandię, Finlandię, Szwecję, Wielką Brytanię¹.

Konwergencja modeli prowadzi do ujednolicenia niektórych rozwiązań lub przynajmniej do określenia podstawowych standardów zatrudnienia w administracji publicznej państw demokratycznych. Przykładem na europejskim gruncie jest rekomendacja Rady Europy z 24 lutego 2000 roku dotycząca statusu pracowników służb cywilnych w Europie. Rekomendacja zaleca 17 reguł kształtowania i zarządzania służbami publicznymi w państwach członkowskich. Najważniejsze i najbardziej uniwersalne z nich to:

- równy dostęp do stanowisk publicznych, zakaz dyskryminacji i dobór najlepszych kandydatów według kryteriów merytorycznych;
- jawność i precyzja procedur rekrutacji i dopuszczenie odwołań w procesie rekrutacji;

¹ Szerzej na temat modeli służby cywilnej w: [Długosz, 2003: 241–242].

- kryteria merytoryczne jako podstawa awansu, decyzja o zwolnieniu i karach dyscyplinarnych podlega kontroli sądowej;
- możliwość ograniczenia politycznych i pracowniczych praw urzędników, ale jedynie na podstawie ustawy i wyłącznie w niezbędnym ze względu na pełnienie funkcji zakresie;
- dopuszczalność tzw. współdecydowania pracowniczego w administracji publicznej [Długosz, 2003: 243–244].

Z wymienionych wyżej rekomendacji wynika wiele praktycznych konsekwencji dla rozwiązań w dziedzinie zarządzania personelem w administracji publicznej. Przede wszystkim z konstytucyjnych zasad równości obywateli w dostępie do służby publicznej wynika realizowana w różny sposób reguła uznania merytorycznych kryteriów w ocenie jakości pracy urzędników i polityce awansów. Proces zarządzania personelem w administracji publicznej musi zapewniać jawność i obiektywizm podstawowych kryteriów decyzji kadrowych, takich jak: przyjęcia, zwolnienia, awanse i podwyżki płac. Oceny pracowników administracji publicznej są oparte przede wszystkim na kryterium działania na rzecz interesu publicznego i przestrzegania legalizmu działania. Jednocześnie w ostatnich latach w związku z rosnącymi wyzwaniami, przed jakimi staje służba publiczna, kładzie się coraz większy nacisk na zarządzanie w sektorze publicznym przez rynkowe metody zarządzania polegające na mierzeniu efektywności pracy urzędników jako podstawy ich awansów.

W ostatnich latach pojawia się pytanie o celowość wprowadzania tych reform w okresie spowolnienia gospodarczego, kiedy problemem staje się pogodzenie redukcji bieżących wydatków publicznych (w tym także wydatków na utrzymanie aparatu administracyjnego) z koniecznością zapewnienia ciągłości funkcjonowania państwa i niezakłóconego wykonywania jego zadań.

Instrumentem wspierającym wprowadzanie reform w administracji są środki z Europejskiego Funduszu Społecznego. W ramach Priorytetu V „Dobre rządzenie” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przewiduje się zarówno wsparcie struktur i systemów administracji publicznej, jak i wsparcie pracowników administracji przez umożliwienie im podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Środków europejskich nie można jednak traktować jako zastępczych wobec środków krajowych. Środki Europejskiego Funduszu Społecznego wspierają zmiany w administracji, wyłącznie jednak w ściśle określonych obszarach wymagających usprawnień.

Niezbędnym warunkiem do przeprowadzenia zmian organizacyjnych usprawniających funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce jest wspieranie odpowiedniej kultury organizacyjnej w urzędach, sprzyjającej wprowadzaniu tych zmian. Wyzwaniem jest więc także wprowadzenie w życie mechanizmów zarządzania zmianą, narzędzi planowania, organizacji, wdrażania i kontrolowania projektów zmian w urzędach oraz wzmacnianie kompetencji kadr menedżerskich średniego i wyższego szczebla w tym zakresie.

Środki w ramach Priorytetu V dają także szansę na wprowadzanie w życie projektów stanowiących merytoryczną podbudowę decyzji podejmowanych przez decydentów politycznych. Przykładem takiego przedsięwzięcia jest, roz-

poczęty w 2010 r. projekt realizowany przez Departament Służby Cywilnej „Racjonalizacja wykorzystania zasobów ludzkich w administracji rządowej”. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym, dotyczącym poprawy jakości i efektywności funkcjonowania administracji rządowej, Departament Służby Cywilnej KPRM w ramach projektu zamierza zbudować metodologiczne i kompetencyjne podstawy badania stanu zatrudnienia w administracji, przeprowadzenie audytu racjonalności zatrudnienia, a także wprowadzenie narzędzia informacyjnego do monitorowania informacji pozyskanych podczas przeprowadzania *benchmarkingu* zatrudnienia [Brodziński, 2011: 35].

Analizując uwarunkowania strategicznych reform administracji publicznej w Polsce, należy wspomnieć o podstawowych dokumentach strategicznych, które określają wizję rozwoju kraju na najbliższe lata oraz wskazują prace nad innymi dokumentami strategicznymi, w tym dotyczącymi administracji publicznej. Są to: Raport Polska 2030, Strategia rozwoju kraju 2007–2015 oraz przyjęty w listopadzie 2009 roku przez Radę Ministrów plan uporządkowania strategii rozwoju.

Raport Polska 2030 tworzy ramy dla Długookresowej strategii rozwoju kraju – dokumentu, który ma odgrywać główną rolę w procesie projektowania, tworzenia i wprowadzania zmian służących rozwojowi Polski w perspektywie wieloletniej. Z punktu widzenia prac nad strategicznymi reformami administracji publicznej, w tym prac nad strategią zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, za najistotniejszy należy uznać rozdział poświęcony wyzwaniu 9. „Sprawne państwo”.

Uściślając zarysowaną w raporcie Polska 2030 wizję sprawnego państwa, można powiedzieć, że charakteryzują ją następujące cechy, między innymi: (1) sprawne funkcjonowanie administracji publicznej, oparte na uczciwym i lojalnym działaniu w interesie publicznym oraz gospodarnym zarządzaniu środkami publicznymi, (2) przejście od administracji procedur do administracji rezultatów, dla której głównym celem jest koncentracja działań wokół potrzeb i oczekiwań obywateli oraz innych podmiotów, (3) efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej, a przez to podniesienie satysfakcji urzędników z ich pracy oraz wzmocnienie etosu pracy urzędniczej [Brodziński, 2011: 32–33].

Spełnienie postulatów zawartych w krajowych dokumentach strategicznych wymaga dogłębnej reformy obecnych ram statutowych służby cywilnej. Reforma ta powinna stanowić istotną część składową szerszego programu reform administracji publicznej będących częścią jeszcze szerszego programu reform systemu rządzenia państwem. W czerwcu 2011 roku zakończyły się konsultacje projektu strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, która jest instrumentem realizacji strategii „Sprawne Państwo”. Obowiązek przygotowania obecnej strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej wynika z przepisów prawa – z Ustawy z 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej. Istnienie ustawowego obowiązku przygotowania Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej wzmocnia rangę i znaczenie tego dokumentu, a także ułatwia jego wprowadzenie w życie. Dla pomyślnego opracowania i wdrożenia

strategii istotne znaczenie, oprócz istnienia podstawy prawnej, ma przekonanie o potrzebie stworzenia takiego dokumentu (determinacja), świadoma swej roli i zaangażowana w opracowanie strategii kadra kierownicza (przywództwo) oraz zapewnienie ciągłości prac (parasol polityczny).

3.2. Współczesne koncepcje, mechanizmy i narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej

Współczesne koncepcje zarządzania w sektorze publicznym zaczerpnięte z sektora rynkowego oraz reformy w administracji publicznej przeprowadzane w ciągu ostatnich lat w wielu krajach demokratycznych polegają przede wszystkim na przekształceniu schematycznej, sformalizowanej organizacji opartej na szczegółowych normach prawnych, precyzyjnej regulacji zadań i sposobów ich wykonania (model administracji Weberowskiej) w kierunku takiej regulacji prawnej, która pozwala elastycznie dostosować zadania do potrzeb oraz zasad rachunku ekonomicznego. W działalności służb personalnych obserwuje się przejście od roli administracyjnej (prowadzenia spraw kadrowych) do zarządzania sprawami kadrowymi w sposób tożsamy z zarządzaniem w przemysłowych i usługowych korporacjach. Zarządzanie zasobami ludzkimi zaczyna być traktowane nie tylko jako podstawowy obszar funkcjonowania firmy w celu osiągnięcia przewagi konkurencyjnej, ale także jako najważniejszy obszar w funkcjonowaniu i osiągnięciu celów w administracji publicznej.

Mimo licznych głosów krytyki kierowanych przeciwko *New Public Management*, negujących przede wszystkim ekonomiczne podstawy menedżeryzmu, które nie zawsze mogą mieć zastosowanie w sektorze publicznym, należy stwierdzić, że istnieją uniwersalne zasady zarządzania w administracji przemysłowej i publicznej. Jak pisze Kazimierz Doktor: nie ma większych wątpliwości, że odnoszą się także do zasad zarządzania zasobami ludzkimi w administracji, która nawet w polskiej nauce o administracji nazywa się polityką kadrową [Doktor, 2004: 10].

Funkcja zarządzania personelem w każdej organizacji obejmuje kilka podstawowych, mających charakter ciągły, etapów:

- planowanie zatrudnienia odpowiednio do przewidywanych potrzeb i celów organizacji;
- rekrutację i selekcję pracowników, które mają zapewnić przyjęcie do pracy pracowników o odpowiednich kompetencjach i przygotowaniu, a także wyznających istotne dla organizacji wartości;
- ocenę pracy pracowników, na którą składa się również ocena możliwości i rozwoju pracowników;
- wynagrodzenie i inne środki motywowania i nagradzania;
- kształcenie i rozwój personelu, których celem jest wzrost wiedzy oraz umiejętności pracowników w interesie organizacji ich zatrudniającej².

² Szerzej na temat składowych funkcji zarządzania personelem w: [Kostera, 1996: 31–90].

Koncepcja *New Public Management* sugeruje, że aby nastąpiły reformy zarządzania personelem, należy przeprowadzić reformy w organizacji administracji publicznej, opierając je w szczególności na następujących założeniach: po pierwsze – na reformowaniu jakości usług publicznych i wprowadzaniu programów podnoszenia jakości (*total quality programmes*), po drugie – na metodologii reorganizacji działań (*business reengineering methodology*) opartej na próbie sprawdzonych przypadków (*banchmarking*), po trzecie – na idei utrwalenia przekształceń w administracji (*renewal after transformation*) oraz na nowym rodzaju oczekiwań wobec kierownictwa (*new kind of leadership expectation*) [Kudrycka, 2001: 29].

Koncepcja *reengineeringu* jest metodą zarządzania, której istotą są całościowe przekształcenia procesów obsługi w instytucji publicznej. Struktura danej organizacji według tej koncepcji powinna mieć specjalizację procesową, to znaczy, że jednostki organizacyjne powstają zgodnie z procesem tworzenia wartości dla klienta, to jest przedsiębiorców i społeczności.

Reformowanie administracji publicznej z zastosowaniem metodologii reorganizacji działań jest realizowane w czterech etapach, przez:

- 1) identyfikację przypadków i źródeł słabości organizacyjnych,
- 2) dokładne zaplanowanie zmian organizacyjnych,
- 3) wprowadzenie w życie strategii zmian organizacyjnych,
- 4) identyfikację i rozwiązywanie problemów wynikających z wprowadzenia reorganizacji administracji.

Definiowanie najważniejszych procesów instytucji, wokół których mają być określone i koordynowane zdania dla poszczególnych pracowników, jest jednak istotną trudnością związaną z wprowadzaniem *reengineeringu*.

Inną metodą poprawy usług publicznych jest tak zwany *benchmarking*, który może być stosowany na trzy różne sposoby:

- 1) jako analizowanie działania, rezultatów i sytuacji materialnej innej organizacji administracyjnej w celu poznania i zastosowania tych doświadczeń jako punktu odniesienia do przeprowadzania zmian,
- 2) jako opcja tzw. strategicznego wykorzystania próby sprawdzonych przypadków w celu wprowadzenia zmian strategicznych i określenia priorytetów w dysponowaniu środkami publicznymi,
- 3) jako porównanie działania organizacji wewnątrz danego kraju z funkcjonowaniem podobnych organizacji w innych krajach. Można w ten sposób porównywać własne działania z działaniami najlepszych organizacji na rynku usług publicznych [Kudrycka, 2001: 29].

Total Quality Management oraz Model Doskonałości EFQM (*EFQM Excellence Model*) to praktyczne narzędzia, które ułatwiają stworzenie odpowiedniego dla organizacji systemu zarządzania oraz pomagają w tworzeniu lepszego wizerunku administracji publicznej.

Model EFQM opiera się na kilku podstawowych zasadach, które w poniższym ujęciu rozbudowano o komentarze dotyczące zarządzania w administracji publicznej:

- Koncentracja na kliencie będącym ostatecznym rozstrzygającym o jakości wyrobu lub usługi.
- Ciągłe uczenie się, doskonalenie i innowacje – będące podstawą rozwoju organizacji w zmieniających się warunkach, nie tylko przez rozwiązywanie istniejących problemów, ale także wykorzystywanie wyłaniających się nowych możliwości.
- Rozwój i zaangażowanie pracowników – obejmujące kulturę organizacyjną opartą na zaufaniu i przekazywaniu pracownikom pełnych kompetencji w zakresie ich odpowiedzialności, co służy wykorzystaniu pełnego potencjału pracowników.
- Zarządzanie przez procesy i fakty. Zarządzanie przez procesy ma na celu uzyskanie pożądanых wyników dodających wartość i zapewniających efektywne wykorzystanie zużytych zasobów. [...] Z kolei zasada zarządzania przez fakty wymaga, aby decyzje były podejmowane z wykorzystaniem wiarygodnych informacji, które zostaną w sposób profesjonalny przeanalizowane – np. z uwzględnieniem zasad zależności przyczynowo-skutkowych.
- Przywództwo i stałość celów – zachowanie przywódców organizacji wyznacza jasne i jednoznaczne cele dla całej organizacji. Liderzy organizacji na jej wszystkich szczeblach są odpowiedzialni za jej rozwój oraz promocję wartości deklarowanych przez organizację na zewnątrz, co może być szczególnie istotne w wypadku organizacji publicznych.
- Rozwój partnerstwa – relacje z partnerami są wzajemnie korzystne, budowane na zaufaniu, dzieleniu się wiedzą i integracji. W przypadku realizacji tej zasady organizacje publiczne powinny działać wspólnie dla wykonania celów publicznych, a nie tworzyć biurokratyczne bariery pomiędzy poszczególnymi urzędami i chronić informacje, mogące służyć porównywaniu wyników ich działań.
- Odpowiedzialność publiczna – przyjęcie etycznego stanowiska, oraz spełnianie oczekiwań społeczeństwa i obowiązujących wymogów prawnych.
- Orientacja na wyniki – według tej zasady doskonałość zależy od umiejętności wyważenia i zaspokojenia interesów grup i osób zainteresowanych funkcjonowaniem organizacji: klientów, dostawców, pracowników, przedsiębiorców oraz społeczeństwa jako całości [Buchacz, Wysocki, 2002/2003: 35–37].

Model Doskonałości EFQM pozwala określić ramy funkcjonowania organizacji. Zawiera dziewięć kryteriów: pięć obejmujących to, co organizacja wykonuje, czyli jej „potencjał”, cztery obejmujące to, co organizacja osiąga, czyli jej „wyniki”. Kryteria dotyczące potencjału pozwalają opisać sposób, w jaki organizacja realizuje swoje podstawowe funkcje, kryteria dotyczące wyników odnoszą się zaś do rzeczywistych wyników jej działania. Każde z kryteriów jest zdefiniowane na dość wysokim poziomie ogólności i jest podzielone na kryteria, według których odbywa się szczegółowa punktacja.

Przesłanką wprowadzania innej koncepcji – *lean management* – jest, podobnie jak w wypadku innych rozwiązań, pragmatyczna potrzeba zarówno ciągłego i systematycznego poszukiwania źródeł oszczędności, jak i rozwijania przedsiębiorczości oraz innowacji procesowych w celu przeciwstawiania rutynie biurokracji w zarządzaniu.

W koncepcji *lean management* zakłada się ewolucyjne i ciągle przekształcanie organizacji publicznej, to znaczy jej organizacji funkcjonowania. U podstaw leżą takie zasady organizacji pracy, jak: ciągłe doskonalenie metod i technik pracy, oparte na stałych szkoleniach, orientacja na klienta, czyli na przedsiębiorców

i społeczność lokalną, grupowa organizacja pracy, decentralizacja zarządzania i partycypacja pracowników w podejmowaniu decyzji, eliminacja zbędnych funkcji i przebiegów.

Zasadność wprowadzania *lean management* w organizacjach publicznych wynika z następujących przesłanek racjonalności zarządzania publicznego: ciągłego doskonalenia i upraszczania procesów obsługi klientów oraz partnerów, rozwijania współpracy z klientami i partnerami w długim horyzoncie czasowym, włączanie klientów w rozwijanie innowacji produktowych i procesowych oraz w projekty usprawniania ich obsługi, spłaszczanie struktury organizacyjnej i zwiększanie decentralizacji decyzji, tworzenie zespołów i grup projektowych do realizacji konkretnych zadań, systemowego wprowadzania zasad Modelu Doskonałości EFQM, ciągłego doskonalenia i podnoszenia kwalifikacji pracowników [Bednarczyk, 2004: 21].

Menedżeryzm – kolejna koncepcja zarządzania kadrami w administracji publicznej, przyjmuje, że aby usprawnić proces zarządzania w sektorze publicznym, niezbędne jest danie większej władzy menedżerom (*let managers manage*) i spłaszczenie struktur organizacyjnych. Powyższe zalecenie dotyczy także zarządzania personelem. Oznacza to decentralizację zarządzania personelem i budżetów jednostek zarządzających kadrami na poziomie konkretnej organizacji. Z poziomu rządu centralnego wytyczane są tylko ogólne przesłanki polityki kadrowej. Centrum pozostawia sobie większy wpływ na zarządzanie najwyższymi stanowiskami. Zwiększa się także wymagania urzędniczego rynku pracy. Ograniczana jest stabilność zatrudniania na rzecz krótszych kontraktów. Bardziej cenione, niż uprzednio, są doświadczenia uzyskane poza sektorem publicznym. W ramach reform polityka płacowa staje się bardziej elastyczna, a wysokość płacy jest uzależniona od ocen jakości pracy.

Zalety tego ujęcia, jakie – zdaniem zwolenników – pojawiły się dzięki reformom, są następujące:

- 1) wzrost odpowiedzialności menedżerów za wyniki pracy swojej i podwładnych;
- 2) wzrost wydajności pracy i efektywności, co miało bezpośredni wpływ na jakość świadczonych przez administrację usług publicznych;
- 3) łatwiejsze przeprowadzenie zmian w administracji (*Governance in Transition Public Management Reforms in OECD Countries*, za: [Długosz, 2003: 255]).

Reformy te największy zasięg miały w krajach anglosaskich (USA, Wielka Brytania, Australia, Nowa Zelandia), w Europie kontynentalnej miały mniej spektakularny charakter. Napotykają one jednak oponentów, którzy podnoszą argumenty dotyczące nieadekwatności zarządzania biznesowego w administracji publicznej ze względu na jej specyfikę. Zdaniem tych krytyków wprowadzenie służby cywilnej opartej na zasadzie elastyczności kontraktów menedżerskich oznacza większy zakres ingerencji polityków w proces rekrutacji do służb państwowych i osłabienie etycznego wymiaru służby dla państwa.

Inne krytyczne argumenty wysuwane wobec menedżeryzmu dotyczą takich spraw, jak:

- polityczna odpowiedzialność menedżerów sektora publicznego wobec społeczeństwa, której to umiejętności nie da się nabyć w sektorze prywatnym;
- konieczność odrodzenia ducha służby publicznej i specyficznych wartości zwłaszcza wobec licznych zagrożeń globalizacyjnych, co może być trudnym zadaniem dla menedżerów sektora prywatnego;
- wprowadzenie bezwzględnej zasady elastycznego zatrudnienia w administracji, co ogranicza dobre stosunki pracownicze i tym samym jakość pracy, a także oznacza dużą niestabilność na strategicznych stanowiskach w państwie³.

Na podstawie tej krytyki zaczyna się tworzyć nowa koncepcja administracji, tzw. zarządzanie etyczne. Nie neguje ona osiągnięć Nowej Szkoły Zarządzania, wręcz przeciwnie, większość narzędzi i technik wypracowanych przez teoretyków i praktyków tego kierunku będzie, zdaniem zwolenników etycznego zarządzania, zawsze miało zastosowanie w pracy urzędniczej. Tyle że krytyczne decyzje, wyznaczanie i wybór drogi na przyszłość wymaga myślenia w kategoriach dobra społecznego, opartego na wartościach etycznych, akceptujących i tolerujących różnice poglądowe i aspiracyjne poszczególnych jednostek, a jednocześnie pozwalających na balansowanie konfliktów indywidualnych i społecznych. Model etycznego zarządzania coraz częściej przyjmuje się jako kierunek, który może pomóc w odzyskaniu zaufania społecznego i rozwiązywaniu problemów trudnych do rozwiązania przez samą technologię zarządzania. Model ten stawia na nowe wymogi wobec urzędników, szczególnie tych na kierowniczych stanowiskach, a opiera się na ostatnich narzędziach wypracowanych w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi przez przedstawicieli Nowej Szkoły Zarządzania. Narzędzie *Competencies Based Human Resources Management* (CBHRM) jest definiowane jako „demonstrowanie możliwości pracownika w osiągnięciu wyników ilościowych o oczekiwanej jakości w ramach ograniczeń, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznego środowiska”. System ten jest używany w bardzo szerokim zakresie, poczynając od testowania przyszłych pracowników, przez organizowanie systemu szkoleń, wynagrodzeń i awansów, kończąc na tworzeniu systemów organizacyjnych opartych na analogicznych zasadach. Zarówno jednak opis kompetencji, jak i system organizacyjny oparty na CBHRM nie ma monopolu na rozwiązywanie nowych problemów i stawianie nowych pytań. Jest to w najlepszym wypadku zespół dobrych technik mający na celu zarządzanie zastanymi zasobami [Dębicki, 2001: 15].

4. Podsumowanie

Analiza potrzeb współczesnej administracji publicznej, funkcji państwa, które w jego imieniu wypełnia administracja publiczna, oraz racjonalne spojrzenie na współczesne mechanizmy usprawniania zarządzania organizacją i zasobami

³ Szerzej na temat krytycznych argumentów dotyczących menedżeryzmu w: [Długosz, 2003: 255–256].

ludzkimi, jakie przeszły z sektora rynkowego do sektora publicznego, prowadzi do kilku zasadniczych wniosków:

Jak wskazują badania przeprowadzane w Polsce w ciągu ostatnich lat⁴, Polska jest bardzo zapóźniona we wprowadzaniu w życie odpowiednich procedur kadrowych. W większości urzędów administracji samorządowej nie ma zarówno formalnych, jak i nieformalnych rozwiązań i procedur zarządzania zasobami ludzkimi, istniejące zaś procedury należałoby dostosować do wymogów nowoczesnego urzędu, zdolnego do podążania obecnym i przyszłym zadaniom.

Z tego punktu widzenia po pierwsze warto w polskiej nauce zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej skupić się na takich rozwiązaniach, które nie będą systematyzowane w zależności od tego, czy są zaczerpnięte z praktyki firm i organizacji komercyjnych, czy z teorii i praktyki administracji publicznej lub innych organizacji, lecz które pozwolą na wypracowanie standardów i strategii zarządzania kadrami opartych na kryteriach efektywności i profesjonalizmu.

Po drugie proste aplikowanie do sektora publicznego reform sprawdzonych w sektorze prywatnym nie zawsze się sprawdza. Przy reformowaniu sektora publicznego, tak aby stał się on konkurencyjny dla sektora prywatnego, potrzebne jest uwzględnienie całej złożoności i kompleksowości celów i zadań publicznych, a także wszelkich politycznych, historycznych i kulturowych uwarunkowań związanych z sektorem publicznym. Jak pisze Kos Bekker, zmiany w sektorze publicznym związane są bardziej z polityką, niż z mechanizmami zarządzania, i podejście do tych reform z punktu widzenia tychże mechanizmów nie powinno być traktowane jako rozwiązanie problemów politycznych [Bekker, 2002: 30].

Reformy administracji w sektorze publicznym różnią się od reform przeprowadzanych w sektorze prywatnym, są one z reguły wielkimi przedsięwzięciami, i ich celem jest połączenie oraz ograniczanie biurokracji, a nie jej ekspansja. Poza tym wpływ przekształceń na instytucje administracji publicznej nie może jasno i jednoznacznie być przewidziany, cele ich są bowiem złożone, nieuchwytne, zmienne, a czasami nawet wzajemnie skonfliktowane. Starym, powtarzalnym błędem jest uznanie, że istnieje jakaś jedna recepta na reformy sprawdzone w jednym miejscu i czasie, i że sprawdzą się one w innym miejscu i w innym czasie.

Wreszcie samo przeprowadzenie reorganizacji lub reform organizacyjno-procesowych oraz wprowadzenie nowej organizacji w miejsce starej nie wystarcza, ponieważ praktyka ich wprowadzania może zniszczyć ich cele oraz osłabić praktyczne znaczenie. Ostatecznie nieprawidłowe wdrożenie może doprowadzić do tego, że reformy przyniosą więcej strat niż korzyści. Dlatego tak ważna jest druga faza podjętych reform, która poświęcona jest praktycznemu wprowadzaniu ich w życie. Na tym etapie bardzo ważne jest uświadomienie wszystkim pracow-

⁴ Badania w urzędach administracji lokalnej w urzędach gmin do 50 tys. mieszkańców, w latach 1999–2000, w ramach projektu „Rozwój zawodowy pracowników administracji samorządowej”, finansowane przez brytyjski Program Wspierania Samorządów Lokalnych działający w ramach Funduszu Współpracy w: [Rękawek-Pachwicewicz, 2001: 220]; oraz badania w 10 jednostkach samorządu terytorialnego zlokalizowanych na terenie województwa opolskiego w 2005 roku w: [Listwan, Tracz, 2008: 26–33].

nikom reformowanych urzędów celu i istoty reform. Osiągnąć to można przez system stałych szkoleń, programów edukacyjnych oraz przez popularyzowanie podjętych reformatorskich przedsięwzięć.

Literatura

- Barnard Chester I. (1997), *Funkcje kierownicze*, Warszawa.
- Bednarczyk M. (2004), W *drodze do przedsiębiorczej administracji publicznej w Polsce*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 2.
- Bekker K. (2001), *Public-Private Career Competition. The Chanenges beyond 2000*, Twenty-Fifth International Congress of Administrative Science, Athens, Greece, 9–13 July 2001 [w:] B. Kudrycka (red. nauk.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok.
- Boć J. (2007), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Brodziński M. (2011), *Podstawowe uwarunkowania strategicznych reform administracji publicznej w Polsce* [w:] W. Mikułowski, A. Jezierska (red. nauk.), *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego – jak działać lepiej, mając mniej?*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Buchacz T., Wysocki S. (2002/2003), *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, „Służba Cywilna”, 5.
- Dębicki M. (2001), *Urzędnik XXI wieku* [w:] B. Kudrycka (red. nauk.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok.
- Długosz D. (2003), *Kadry w administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red. nauk.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa.
- Doktór K. (2004), *Osobliwości zarządzania personelem w administracji publicznej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 2.
- Izdebski H., Kulesza M. (1998), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Kostera M. (1996), *Zarządzanie personelem*, PWE, Warszawa.
- Koźuch B. (red.) (2000), *Kształtowanie kapitału ludzkiego firmy*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Koźuch B. (red.) (2004), *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Kudrycka B. (2001), *Nowe wyzwania i trendy w reformowaniu sytuacji urzędników administracji publicznej* [w:] B. Kudrycka (red. nauk.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok.
- Listwan T., Tracz K. (2008), *Doskonalenie kadr administracji samorządowej jako czynnik jakości usług publicznych*, „Współczesne Zarządzanie”, 2.
- Ludwiczynski A. (2000), *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Polska Fundacja Promocji Kadr, Warszawa.
- Mikułowski W. (2004), *Sprawność cywilnej służby publicznej jako instrumentu rządzenia państwem* [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red. nauk.), *Dobre państwo*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Rękawek-Pachwiczewicz M. (2001), *Procedury kadrowe w polskim samorządzie terytorialnym w świetle regulacji prawnych* [w:] B. Kudrycka (red. nauk.), *Rozwój kadr administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok.
- Zieliński E. (1999), *Nauka o państwie i polityce*, Elipsa, Warszawa.